Eduskunnan perustuslakivaliokunta 29.3.2022

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko (VNS 10/2021 vp)

Asiantuntijalausunto

Ulkoasiainneuvos Rauno Merisaari, ulkoministeriö

Tämä lausunto esittelee ensinnäkin valtioneuvoston ihmisoikeusselonteon kokonaisuutta ja toiseksi keskittyy kansainväliseen ihmisoikeuspolitiikkaan liittyneenä valiokunnan käsittelemiin asiakokonaisuuksiin. Ulkoministeriön oikeuspalvelusta on pyydetty erillinen asiantuntijalausunto sen toimivaltaan liittyvistä kysymyksistä.

Selonteon lähtökohdista

Ihmisoikeuspoliittinen selonteko on merkittävin Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa ohjaava asiakirja. Selonteko on kiinteässä yhteydessä syksyllä 2021 hyväksyttyyn valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaohjelmaan ja yhdessä nämä ohjaavat valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoimintaa kansallisella, EU- ja kansainvälisellä tasolla. Selonteko on poliittinen linjaus, eikä pyri olemaan kattava kuvaus ihmisoikeustilanteesta tai -toiminnasta Suomessa tai muissa valtioissa. Selonteon teemojen ja tavoitteiden toimeenpano on usean eri ministeriön toimivastuulla.

Selonteossa perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä käsitellään kansainvälisellä, EU- sekä kansainvälisellä tasolla rinnakkain ja toisiaan täydentäen. Tämä auttaa tunnistamaan perus- ja ihmisoikeustoiminnan kansallisia kehittämistarpeita. Selonteko tuo esiin valtioneuvoston toimia perus- ja ihmisoikeuskysymyksissä, joista Suomi on saanut useita suosituksia ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä sekä ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa tarkastelussa (UPR). Kansallisen ja kansainvälisen toiminnan keskinäinen johdonmukaisuus lisää Suomen uskottavuutta kansainvälisenä toimijana.

Selonteon näkökulma on pääosin kansainvälinen ja merkittävä osa selonteon sisällöstä koskee kansainvälisiä ihmisoikeuksia sekä Suomen kansainvälistä ihmisoikeustoimintaa. Valinta on tehty siksi, että näin selonteko täydentää parhaiten valtioneuvoston useiden muiden selontekojen ja linjausten sisältöä. Jälkimäisissä linjauksissa perus- ja ihmisoikeuksien kansallista toimeenpanoa käsitellään kattavammin ja yksityiskohtaisemmin. Ihmisoikeusselonteko viittaa näihin linjauksiin.

Suomi puolustaa johdonmukaisesti ihmisoikeuksien kuulumista kaikille (*universaalisuus*) sekä kansainvälisen oikeuden ja siihen sisältyen ihmisoikeussopimusten määräysten oikeudellista sitovuutta, johdonmukaista toimeenpanoa sekä tehokasta valvontaa.

Selonteko korostaa kansalais- ja poliittisten oikeuksien (KP-oikeudet) sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) keskinäistä täydentävyyttä ja molempien oikeudellista velvoittavuutta; aiemmissa selonteoissa TSS-oikeuksien oikeudellisen velvoittavuuden esiin tuominen oli ihmisoikeuspolitiikan erityinen prioriteetti. Demokratiakehitys on heikennyt kymmenissä maissa jo useiden vuosien ajan ja se edellyttää kansalais- ja poliittisten oikeuksien, kuten sanavapauden, johdonmukaista puolustamista. Toisaalta demokratia voi olla kestävää, kun se on taloudellisesti ja

sosiaalisesti oikeudenmukaista. Suomessa viranomaisten, mukaan lukien kunnat ja alueviranomaiset, tietämystä TSS-oikeuksien täytäntöönpanosta tulee vahvistaa.

Ihmisoikeudet ovat kehittyvä oikeuden ja yhteiskuntatoiminnan alue. Valtioiden välisen diplomatian ohella kansalaisosallistumisella on keskeinen merkitys ihmisoikeuksien puolustamisessa ja edistämisessä. Osallistumisoikeuksien vahvistaminen on keskeinen osa valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeuspolitiikkaa. Ulkopolitiikassaan Suomi korostaa naisten sekä haavoittuvimmassa asemassa olevien väestöryhmien tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia sekä tukee ihmisoikeuspuolustajien toimintaa.

Yhdenvertaisuuden sekä sukupuolten tasa-arvon edistäminen ovat valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeustoiminnan keskeinen tavoite ja Suomen kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan läpikäyvä johtolanka.

Ulkopolitiikassa painotetut väestöryhmät

Ulkopolitiikassaan Suomi painottaa naisten, alkuperäiskansojen, vammaisten henkilöiden, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen sekä eurooppalaisessa toiminnassa näiden ohella romanien oikeuksia. Näiden kohdalla Suomen tuella on merkittävää kansainvälistä painoarvoa: aktiivisten tukijavaltioiden joukko on hyvin rajattu, Suomi voi tarjota kansainväliseen yhteistyöhön kansallista asiantuntemusta ja hyviä käytänteitä sekä lukeutuu merkittävimpien rahoittajien joukkoon.

Kansainväliset jakolinjat ovat syventyneet viime vuosina erityisesti naisten ja tyttöjen sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksia koskevissa kysymyksissä. Niin sanotun anti-gender –liikehdinnän toimijat eivät hyväksy sukupuolen moninaisuutta eivätkä sukupuolen määrittelemistä yhteiskunnallisesti (gender) ja hyväksyvät ainoastaan heteroseksuaaliselle avioliitolle perustuvan perhemallin.

Suomi edistää johdonmukaisesti sukupuolten tasa-arvoa. Kyse on myös laajemmin ihmisoikeuksien universaalisuusperiaatteen puolustamisesta. Suomi painottaa kansainvälisesti toimintaa seksuaali- ja lisääntymisterveyden sekä -oikeuksien (SRHR) puolesta sekä toimintaa naisiin kohdistuvan väkivallan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi.

Suomi on saanut ihmisoikeussopimusten valvontaelimiltä useita suosituksia naisiin kohdistuvan ja lähisuhdeväkivallan torjumiseksi. Selonteko sisältää useita toimia, joilla valtioneuvosto toimii tilanteen parantamiseksi. Myös miehiin ja poikiin kohdistuvaa väkivaltaa tulee torjua tehokkaasti.

Suomi on merkittävä kansainvälinen toimija alkuperäiskansojen oikeuksien puolesta tehtävässä työssä. Suomen YK-toiminnan tavoitteena on vahvistaa alkuperäiskansojen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Suomi tukee YK:n julistusta alkuperäiskansojen oikeuksista (UNDRIP), jonka mukaisesti valtiot sitoutuvat neuvottelemaan ja toimimaan yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Alkuperäsikansojen oikeuksien esilläpito on yksi Suomen painopisteistä YK:n ihmisoikeusneuvoston jäsenenä 2022-2024 sekä EU:n jäsenvaltiona. Suomessa toteutetaan Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio, jonka työn tavoitteena on tunnistaa ja arvioida saamelaisten kokemaa historiallista ja nykyistä syrjintää.

Suomen vammaispolitiikan perustana ovat perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista. Vammaispolitiikan periaatteina ovat vammaisten henkilöiden oikeus yhdenvertaisuuteen, osallisuuteen, esteettömyyteen ja saavutettavuuteen ja syrjimättömyyteen sekä tarpeellisiin palveluihin ja tukitoimiin. Valtioneuvosto painottaa vammaisten henkilöiden osallistumismahdollisuuksien turvaamista ja asiantuntemuksen hyödyntämistä niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Suomi tukee kehitysyhteistyövaroillaan vammaisten henkilöiden oikeuksia edistäviä hankkeita, mukaan lukien suomalaisten ja kansainvälisten vammaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä.

Valtioneuvosto edistää seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen (LHBTIQ- henkilöt) yhdenvertaisuutta ja oikeuksia niin kansallisessa, EU-tason kuin kansainvälisessä toiminnassaan. Suomi tukee LHBTIQ-henkilöiden oikeuksien ottamista huomioon riittävällä tavalla kansainvälisessä päätöksenteossa sekä on mukana kansainvälisissä rahoituspooleissa rahoittamassa LHBTIQ-henkilöiden oikeuksia puolustavien kansalaisjärjestöjen toimintaa. Suomi toimii maailmanlaajuisesti homoseksuaalisuuden kriminalisoinnin lopettamiseksi ja vaatii tähän perustuvien kuolemantuomioiden välitöntä lopettamista. Hallitusohjelman mukaisesti on valmisteilla lakiehdotus itsemääräämisoikeutta kunnioittavaksi laiksi sukupuolen vahvistamisesta.

Romanien taloudelliset ja sosiaaliset olot ovat erittäin heikot useimmissa Euroopan maissa. Suomi on yksi merkittävimmistä romanien oikeuksien puolestapuhujista sekä taloudellisista tukijoista Euroopan neuvostossa sekä Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestössä. Suomen eurooppalaisen romanipolitiikan tavoitteita täsmennetään valmisteilla olevan valtioneuvoston romanipoliittisen ohjelman (Rompo 3) osana.

Suomi antaa vahvan tuen myös muiden haavoittuvimmassa asemassa olevien väestöryhmien ja henkilöiden oikeuksia puolustavalle toiminnalle; tuemme aktiivisesti esimerkiksi EU:n vahvaa kansainvälistä toimijuutta lapsen oikeuksien edistämisessä. Painotamme läpileikkaavasti moniperusteisen syrjinnän kohteena olevien väestöryhmien ja henkilöiden oikeuksia (esimerkkinä vammaiset tai eri vähemmistöryhmiin lukeutuvat naiset ja tytöt).

Ulkopolitiikan painotus ei merkitse vastaavaa rajausta kansallisissa tai EU-tason perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä. Julkisen vallan velvoitteena on taata, että kaikkien yksilöiden perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat.

Selonteon teemapainotukset

Selonteossa käsitellään laajasti kahta kokonaisuutta, joiden merkitys perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisessa sekä kansainvälisessä ihmisoikeuskeskustelussa lisääntyy: (1) Kestävää kehitystä ja sen osana erityisesti ilmastomuutoksen hillintää ja luontokadon torjumista sekä (2) digitalisaatiota sekä erityisesti sähköisissä tietoverkoissa tapahtuvan informaation levittämistä. Kummassakin teemassa selonteon keskeisenä tavoitteena on: (1) vahvistaa sääntelyä ja toimintalinjauksia, jotka ovat ihmisoikeusvelvoitteiden sekä –periaatteiden mukaisia ja niitä vahvistavia; (2) painottaa yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa sekä (3) mahdollistaa riittävää tiedonsaantia ja osallistumisoikeuksia.

Kestävä kehitys ja ihmisoikeudet

Kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät määräykset liittyvät välittömästi tai välillisesti lähes kaikkiin YK:n piirissä hyväksyttyihin kestävän kehityksen tavoitteisiin (SDG). Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista osana kestävää kehitystä.

Suomi painottaa ”ketään ei jätetä jälkeen” –periaatteen johdonmukaista noudattamista osana kestävää kehitystä. Kaikki väestöryhmät ja yksilöt, taustastaan ja ominaisuuksistaan riippumatta, on pidettävä mukana kehityksessä. Kehityksen ja osallistumisen tulee tapahtua ilman syrjintää.

Ilmastonmuutoksen ja luontokadon arvioidaan uhkaavan merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen edellytyksiä. Ympäristökysymyksissä Suomi painottaa kansainvälisesti muun muassa alkuperäiskansojen oikeuksia sekä pitää tärkeänä kaikkien ikäryhmien, mukaan lukien nuorten, vaikutusmahdollisuuksia. Selonteko linjaa Suomen toimintaa keskusteltaessa turvallista, puhdasta ja terveellistä ympäristöä koskevasta mahdollisesta, erillisestä ihmisoikeussopimuksesta.

Digitalisaatio ja ihmisoikeudet

Digitalisaatiokehitys, sisältäen muun muassa tekoälyn käytön yleistymisen, edellyttää sekä kansallisen, EU-tason että kansainvälisen sääntelyn kehittämistä. Suomi osallistuu uuden teknologian kehittämistä ja käyttöönottoa koskevaan kansainväliseen keskusteluun EU:n sisällä sekä YK:n sekä Euroopan neuvoston toimielimissä. Automatisoitua päätöksentekoa koskevaa kansallista lainsäädäntövalmistelua tehdään oikeusministeriössä sekä valtionvarainministeriössä.

Digitalisaation sääntelyn tulee kunnioittaa ihmisoikeussopimuksiin sisältyviä velvoitteita kuten yksityisyyden suojaa, sananvapautta, osallistumisoikeuksia sekä syrjimättömyyttä. Suomella on johtorooli maailmanlaajuisen Generation Equality- kampanjan toimintaryhmässä, joka keskittyy teknologiaan ja innovaatioihin tasa-arvon tukena. Generation Equality –kampanjan tavoitteena edistää erityisesti niitä tasa-arvotavoitteita, joiden osalta kansainvälinen kehitys on ollut hidasta.

Yhdenvertaiset oikeudet tulee turvata myös henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää digitaalisia palveluja. Suomessakin merkittävä osa varsinkin kaikkein iäkkäimmistä henkilöistä on vailla edellytyksiä tai mahdollisuuksia sähköisten palvelujen käyttöön. Yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää digitaalisten taitojen osaamiserojen kaventamista sekä riittäviä tukipalveluita. Esteettömyyttä ja saavutettavuutta parantamalla kyetään edistämään myös vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia digitaalisten palvelujen käyttöön.

Euroopan unionilla on erityinen merkitys digitaalisten palvelujen sääntelyn kehittämisessä; välillisesti se vaikuttaa myös laajemmin kansainväliseen kehitykseen. Suomi tukee EU:n digitalisaation kehittämistä koskevan lainsäädännön kehittämistä siten, että perus- ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan ja otetaan samalla huomioon liiketoiminnan globaali luonne sekä datan vapaa liikkuvuus. Alan suurilla yrityksillä on voimavaroja vaikuttaa säännösten valmisteluun; lainvalmistelun tulee olla avointa ja taata kansalaisten yhdenvertaiset ja merkitykselliset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet.

Euroopan neuvoston (EN) piirissä toimi vuosina 2019 – 2021 tekoälyä käsittelevä komitea, jonka työ perustui EN:n kolmelle pilarille: ihmisoikeuksien, demokratian sekä oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiselle ja edistämiselle. YK:n kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestö Unescon jäsenvaltiot tekivät

vuoden 2021 lopulla päätöksen, jossa määritellään yhteiset arvot ja periaatteet tekoälyn eettiselle kehittämiselle. Suomi on osallistunut aktiivisesti valmistelutyöhön.

Kyberturvallisuudella on yhteys useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. YK:n piirissä neuvotellaan, alun perin Venäjän aloitteesta, maailmanlaajuisesta kyberrikollisuutta koskevasta sopimuksesta. Suomi puolustaa Tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) velvoitteita, joilla turvataan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Sananvapaus

Selonteossa käsitellään laajasti erityisesti sähköisten tietoverkkojen kautta tapahtuvaa ja nopeasti lisääntyvää informaationkulkua. Avoin ja kaikille saavutettava internet on keskeinen osa avointa yhteiskuntaa ja demokratiaa. Kansainvälisen, sanan- ja lehdistövapautta edistävän yhteistyön merkitys on lisääntynyt vastauksena näiden oikeuksien loukkaamiseen ja rajoittamiseen kymmenissä maissa.

Suomi puolustaa sanavapauden toteutumista kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Kansainvälisessä toiminnassa Suomi tuo esiin kansallisia vahvuuksiaan kuten asiakirjajulkisuutta, journalistisen työn vahvaa lähdesuojaa sekä korkeatasoista ja laajasti tarjolla olevaa media- ja digitalisaatiokasvatusta.

Sananvapauden rajoja tulee arvioida suhteessa muihin oikeuksiin ja lainsäädäntöön. Sananvapautta, kuten ei muitakaan ihmisoikeuksia, saa käyttää muiden ihmisoikeuksien loukkaamiseen. Suomen rikoslaki kieltää muun muassa toisen henkilön yksityisyyttä tai kunniaa loukkaavan informaation levittämisen, uskontorauhan rikkomisen, lapsiin kohdistuvan seksuaalisen väkivallan sekä kiihottamisen kansanryhmää vastaan.

Sananvapauden rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja tapahtua kansainvälisen ja eurooppalaisen ihmisoikeusnormiston sallimissa puitteissa. Sananvapauden rajoja määritellään lisääntyvästi tuomioistuinten päätöksin. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vihapuhe ei nauti sananvapauden suojaa. Suomi on saanut useita suosituksia kansainvälisiltä valvontaelimiltä toimia tehokkaammin vihapuheen torjumiseksi.

Oikeus tietoon

Selonteko painottaa oikeutta tietoon sananvapauteen sisältyvänä ihmisoikeutena. Joulukuussa 2020 tuli kansainvälisesti voimaan Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta (Tromssan sopimus), jonka Suomikin on aiemmin ratifioinut. Kyseessä on ensimmäinen kansainvälinen yleissopimus oikeudesta saada tietoja viranomaisten asiakirjoista. Suomi rohkaisee muita valtioita liittymään sopimukseen ja tekee sopimusta tunnetuksi.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän, joka on ryhtynyt ajantasaistamaan julkisuuslakia. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia. Suomi edistää asiakirjajulkisuuden toteutumista myös EU:ssa.

Selonteossa käsitellään aiempaa laajemmin tarkoituksellisesti luodun ja levitettävän väärän ja haitallisen informaation (disinformaatio) torjuntaa. Disinformaation eräinä tavoitteina ovat luottamuksen

murentaminen demokraattista päätöksentekoa ja viestintää kohtaan sekä syyttely ja syrjintä haavoittuvassa asemassa olevia vähemmistöjä kohtaan. Disinformaatiota ehkäisevien julkisen vallan toimien tulee olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Verkkovihaa ja niin sanottua maalittamista tulee torjua muun muassa kaikille turvallisen verkkoympäristön mahdollistamiseksi sekä yksityis- ja perhe-elämän suojaamiseksi. Poliittisiin päättäjiin, virkamiehiin ja muihin julkisia palveluja hoitaviin, toimittajiin, ihmisoikeuspuolustajiin, tutkijoihin sekä muihin julkisuudessa toimiviin henkilöihin kohdistuneena vihapuhe ja maalittaminen voivat rajoittaa demokratiaa ja yhteiskunnan avoimuutta.

Oikeusvaltiokehitys

Oikeusvaltiokehitys on olennainen osa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, demokratian vahvistumista sekä keskeinen kestävän kehityksen tavoite. Suomi edistää perus- ja ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista kokonaisvaltaisesti ja painottaen ennaltaehkäiseviä toimia.

Oikeusvaltiotilanne on Suomessa kansainvälisesti vertaillen hyvä. Selonteko tuo esiin oikeusvaltion kansallisia kehittämistarpeita. Suomi jatkaa johdonmukaista toimintaa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseksi EU:n jäsenvaltioissa

Suomen kehityspolitiikan tavoitteena on vahvistaa oikeuslaitoksen toimintakykyä, julkishallinnon läpinäkyvyyttä sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Toiminnassa korostetaan naisten sekä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia ja osallistumismahdollisuuksia. Suomi tukee oikeusvaltion vahvistamiseen pyrkiviä toimia osana kriisinhallintaa. Ulkoministeriö ja Helsingin yliopisto allekirjoittivat maaliskuussa 2021 yhteistyösopimuksen Oikeusvaltiokeskuksen perustamiseksi. Keskuksen toiminta tulee monipuolistamaan Suomen kansainvälistä oikeusvaltiotoimintaa.

Perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanon kansallinen valvonta ja edistäminen

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tulee edistää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Valtioneuvoston perus- ja ihmisoikeusverkoston työtä tulee jatkaa. Selonteko korostaa laillisuusvalvonnan voimavarojen turvaamista sekä kansallisen ihmisoikeusinstituution merkitystä.